

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
ESPECIALIZACIÓN EN CONTROL INTERNO**

**EL CONTROL INTERNO FRENTE A LA ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DE
OBRAS CIVILES EN COLOMBIA**

**POR:
RAFAEL ENRIQUE FERNÁNDEZ CASTILLO**

BOGOTÁ D.C., 2011

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1. Contratación pública en Colombia: un escenario de controversia.....	10
CAPÍTULO 2. Fallas en el control de las obras civiles.....	16
CAPÍTULO 3. Debilidades en el control de las obras civiles públicas.....	22
CONCLUSIONES.....	25
REFERENCIAS.....	222

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
FIGURA 1. Pérdidas por fraude frente al nivel de la organización.....	21

RESUMEN

Rafael Enrique Fernández Castillo*

En nuestro diario vivir es muy común encontrarse con personas que comentan que la corrupción en Colombia es la causa de la baja credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones y en las personas que los gobiernan, puesto que por los malos manejos y una equívoca selección de los procesos de control, sumado a la mentalidad de algunos gerentes corruptos y a las irregularidades en la adjudicación de contratos, se tiene como consecuencia que las obras públicas se afecten y no sean las que se esperaban en términos de calidad y conveniencia para la sociedad.

Desde este punto de vista, es importante hacer un análisis de los aspectos más significativos y relevantes que sirvan de parámetros para hacer un acercamiento a la realidad de esta problemática en la actualidad. La Constitución Política de Colombia, genera escenarios interesantes para este análisis, con mecanismos de control anterior como posterior, guiados también por las Leyes, decretos y normas que se articulan con los objetivos de la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007.

Ante las suposiciones y las evidencias de actos fraudulentos, se hace más evidente una participación efectiva de la auditoría gubernamental, siendo el control interno una de las herramientas, que como se expresa en éste ensayo, puede combatir con toda esta infraestructura y todo este foco de corrupción que se ha generado en torno a la adjudicación y ejecución de contratos de obras civiles en Colombia, teniendo en cuenta como una de las mejores alternativas la implementación de la auditoría forense.

* Ingeniero de Producción de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Especialista en Control Interno. Asistente administrativo de Tecnología e Ingeniería Civil, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

ABSTRACT

In our daily lives is very common to find people who say that corruption in Colombia is the cause of the low credibility of the country's institutions and people who govern, as by mismanagement and a selection of equivocal control processes, coupled with the mentality of some corrupt managers and irregularities in the awarding of contracts, it has the consequence that public works are affected and are not those expected in terms of quality and convenience for society.

From this point of view, it is important to analyze the most significant and relevant to serve as parameters to make an approach to the reality of this problem today. The Constitution of Colombia, generating interesting scenarios for this analysis, control mechanisms anterior and posterior, guided also by the laws, decrees and regulations that are linked to the objectives of the Act 80 of 1993 and Act 1150 of 2007.

Given the assumptions and evidence of fraudulent acts, it becomes evident the effective participation of government audit, internal control being one of the tools, as expressed in this essay, you can fight with all this infrastructure and all this focus on corruption that has been generated about the award and execution of civil works contracts in Colombia, taking into account as one of the best ways to implement the forensic audit.

El control interno frente a la adjudicación y ejecución de obras civiles en Colombia

“...Parece, Sancho, que no hay refrán que no sea verdadero, porque todos son sentencias sacadas de la misma experiencia, madre de las ciencias todas...”

“El Quijote”, Miguel de Cervantes Saavedra

INTRODUCCIÓN

Aunque cada vez es más común encontrar literatura y documentación que promueve y evoca el establecimiento de parámetros de responsabilidad empresarial, como criterios de selección en la contratación pública y privada también es muy común, por estos días, ver en nuestro país a través de los diferentes medios de comunicación o por comentarios del día a día, las innumerables listas de inconsistencias, quejas y reclamos constantes por parte de los ciudadanos que ven como, por falta de control o negligencia de nuestros gobernantes, la ejecución y culminación total de las obras programadas a lo largo y ancho del territorio Colombiano, no se cumplen, se extienden más del tiempo presupuestado, se les tienen que hacer adiciones presupuestales a los valores de los contratos establecidos inicialmente y se tiene que ver cómo con el uso del poder que tienen las personas, derivados de los empleos que desempeñan, ya sean en el sector gubernamental o privado, obtienen beneficios personales o para terceros que generalmente son de uso económico.

En nuestro diario vivir es muy común encontrarse con personas que comentan que la corrupción en Colombia es la causa de la baja credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones y en las personas que los gobiernan, puesto que por los malos manejos y una equívoca selección de los procesos de

control, sumado a la mentalidad de algunos gerentes corruptos y a las irregularidades en la adjudicación de contratos, se tiene como consecuencia que las obras públicas se afecten y no sean las que se esperaban en términos de calidad y conveniencia para la sociedad.

Según Villegas 1998, Colombia, como muchos países industrializados y los de economía de transición, ha sufrido los flagelos que genera la corrupción, pero a diferencia de o

tros contextos, se han presentado algunas particularidades que terminaron agravando la situación, lo que no ha impedido la realización de la más vigorosa estrategia para combatirla.

Una larga convivencia con el narcotráfico y el afán por el enriquecimiento fácil se convirtieron en la media y en la forma de ascenso social; el narcotráfico permeó a la sociedad en su conjunto, a la política, a la economía, a la agricultura, al deporte.

La globalización de la economía precipita otras formas de corrupción en las cuales empresas transnacionales, que han sido la minoría, quieren ganarse los mercados a través de actos de corrupción, entre ellos el soborno.

Una de las prácticas de corrupción más generalizada y extendida es el cohecho o soborno (ofrecer dinero), siendo tal el impacto de su constante práctica que, hasta en torno a él se fue creando lo que podemos llamar una especie de subcultura, acarreado consigo un lenguaje particular, en donde constantemente son comunes expresiones como *mordida*, *serrucho* entre otras; que en lugar de generar rechazo e indignación, son el motivo de sonrisas o miradas de aceptación, complacencia o, como suele suceder con frecuencia y lo que es peor, indiferencia.

Junto al cohecho, podemos encontrar otras formas y prácticas de corrupción que, a diferencia de épocas pasadas, son muy sonadas y son temas de grandes debates en nuestra sociedad actual; el concierto para delinquir, en donde se conforman poderosos conglomerados de empresas que se encargan

de defraudar al Estado; el peculado por apropiación, referente al uso indebido de anticipos y el no pago de impuestos; el fraude procesal y falsedad en documento público en donde los grandes gerentes se valen de estratagemas para ganarse los contratos, en ocasiones haciendo incurrir en errores a los diferentes entes de control, son algunas de estas evidencias. Titulares de prensa, noticias extraordinarias en los diferentes noticieros de la televisión colombiana, grandes arengas estrepitosas en la radio y diferentes anuncios de descalabro y fraude gubernamental, resultan el pan de cada día en nuestra sociedad, dejando al descubierto frases como:

En el 2010 la corrupción costó 4.2 billones de pesos a la nación; senadores y congresistas apoyan proyectos de ley con intereses particulares; la corrupción llena de vicios a todos los procesos en todas sus etapas; deficiente control en los procesos de contratación; se intercambian votos por regalos, materiales de construcción o comida.

A través del tiempo y en función de combatir todo este emporio de malas acciones, el gobierno Colombiano ha establecido una serie de normas y acuerdos que han ayudado a disminuir, en gran proporción, este sin fin de irregularidades; pero como dicen algunos personajes popularmente hecha la ley, hecha la trampa.

“La corrupción es, sin duda, un problema de Estado y es allí en donde se deben afincar los controles para combatirla, pero es también un asunto social en el cual la creación de un entorno ético es fundamental para consolidarlo, estrategia que requiere de un esfuerzo de largo plazo; es necesario edificar vigorosas campañas de concientización desde la más tierna infancia”. (Asociación bancaria y de entidades financieras de Colombia, 1998).

Recientemente han salido a la luz pública una serie de casos que reflejan la lamentable situación en que se han convertido los procesos de contratación a nivel nacional, pero el que se ha tomado el primer lugar en las páginas informativas es el caso Nule, puesto que puso en evidencia las condiciones bajo las cuales los procesos de contratación se vuelven focos de corrupción y manipulación, hecho por el cual se tomó como ejemplo para

ejercer un mayor control sobre los procesos a la hora de establecer algún tipo de contratación.

Éste control al que hago referencia lo podemos ejercer, en cierta parte, todos nosotros como ciudadanos contribuyentes del común, que pagamos nuestros impuestos y que nos interesa que se acabe este flagelo; lo que sucede es que actualmente la falta de interés nuestra en asuntos políticos, ha permitido que se construyan estructuras sólidas, que manejan y manipulan a su antojo los procesos de contratación.

Bajo estas circunstancias, cabe preguntarnos si ¿es adecuado y suficiente el sistema de control que se ejerce en las obras civiles colombianas?; en éste sentido, este ensayo pretende demostrar y vislumbrar algunos problemas reales que han afectado el trasegar de la sociedad colombiana, con hechos y ejemplos claramente demostrables, sucedidos en un tiempo no mayor a diez años y que ponen en duda todos los medios y métodos de control de legalidad existentes en nuestra sociedad; es por esto que en el primer capítulo de este escrito, se desglosaran y se harán algunas críticas y observaciones a varios artículos, procedimientos y temas de ley que actualmente se encuentran vigentes y que representan la base y la guía para la adjudicación y ejecución de un proyecto de construcción de los muchos que se proponen en nuestro país.

CAPÍTULO 1 Contratación pública en Colombia: *un escenario de controversia*

1.1. Generalidades

Las obras públicas en el país se constituyen hoy por hoy, en uno de los principales temas de conversación no al interior del mismo Estado, entendido éste como el gobierno, sus entidades centralizadas y descentralizadas, el congreso, y la misma rama judicial, sino también en el seno de las familias colombianas de cualquier estrato, que sienten que de alguna manera sus recursos se están manejando de formas no tan transparentes. Desde este punto de vista, es importante hacer un análisis de los aspectos más significativos y relevantes que sirvan de parámetros para hacer un acercamiento a la realidad de esta problemática en la actualidad.

La constitución Política de Colombia, genera escenarios interesantes para este análisis. Desde el enfoque de la contratación pública, existen algunos articulados que se relacionan con ella. En primera instancia está el Artículo 83, que reza: las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas; por otro lado se tiene también el Artículo 90, respecto a la articulación y responsabilidad del Estado con la contratación pública: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Así las cosas, todos los involucrados dentro del proceso de contratación pública, bien sea individuos privados o estatales tienen deberes constitucionales, por lo cual son responsables del cumplimiento de lo consagrado en todas las normas que lo rigen. En este sentido, cualquier ciudadano es veedor de los procesos de contratación pública y es su deber hacer cualquier denuncia respecto a irregularidades o inconformidades por parte de los contratistas del Estado, no en obras públicas sino en todos los sectores de inversión.

1.2 Normatividad aplicable

Para continuar con el análisis, es necesario mencionar las Leyes, decretos y normas que se articulan con los objetivos de la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007.

La Presidencia de la República de Colombia (2008) en su Decreto 4881 reglamenta parcialmente la ley 1150 de 2007, en relación con la verificación de las condiciones de los proponentes y su acreditación para el Registro Único de Proponentes (RUP), a cargo de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia (2008) en su Decreto 066 dá vigencia y reglamenta la ley 1150 de 2007. Sin embargo, el decreto 2474 de julio 31 de 2008 lo deroga, con excepción de su artículo 83, en el que se hace una derogatoria a otras normas, las cuales pierden vigencia en su dictamen.

De la misma manera, el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia (2008) en su Decreto 066, reglamenta parcialmente la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007. Su objeto es aplicar las modalidades de selección y señala disposiciones en materia de publicidad, selección objetiva y otros aspectos relacionados con los procesos de contratación pública. Esta norma deroga el decreto 066 (enero 16) del mismo año. Entre las modalidades de selección que plantea y describe, se encuentran: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. Así mismo, amplía consideraciones sobre los estudios previos que debe realizar la entidad pública, y todo el proceso, dependiente del tipo de selección tanto del contratista, los riesgos previsibles y las garantías, como de la publicidad del procedimiento en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), entre otras. Sin embargo, el decreto 2025 de 2009 lo modifica parcialmente en los componentes de pliego de condiciones, contratación de mínima cuantía, contratos de prestación de servicios de salud, procedimiento de contratación,

conformación de listas multiusos en la presentación de Propuestas Técnicas Simplificadas (PTS) y deroga el artículo 44.

Por su parte, la Ley 816 del Senado de la República (2003) establece que las entidades de la administración pública que, de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, deban seleccionar a sus contratistas a través de licitaciones, convocatorias o concursos públicos, o mediante cualquier modalidad contractual, excepto aquellas en que la ley no obligue a solicitar más de una propuesta, adoptarán criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional.

También, el Ministerio de Justicia y del Derecho de la república de Colombia (2002) en su Decreto 327 deroga el Decreto 2504 de 2001 y se reglamenta el parágrafo 3 del artículo 41 de la ley 80 de 1993. En su articulado, ordena la publicación en el Diario Único de Contratación Pública, o en su defecto en la Gaceta Oficial de la respectiva entidad administrativa territorial u otro mecanismo determinado, todos los contratos que celebren las entidades.

De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia (2002) argumenta que su Decreto 2170 fue derogado por el 2474 de 2008, con excepción de los artículos 6, 9 y 24. El artículo 6 motiva la consulta de precios o condiciones del mercado en los procesos de selección de bienes y servicios, a través del Registro Único de Precios de Referencia (RUPR) a través del Sistema de Información para la Contratación Estatal (SICE). El RUPR es reglamentado y regulado por la ley 598 de 2000.

La Ley 598 del Senado de la República (2000) busca lograr la modernización de la gestión contractual pública, en procura de una mayor eficiencia y transparencia en la contratación estatal, esta ley crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), el Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS), y el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR), de los bienes y servicios de uso común en la administración pública. Adicionalmente, por medio de la resolución 05314 de 2002, el contralor general de la República estableció la organización y el

funcionamiento estos tres procesos que mantienen una interactividad actualizada y dinamizan la contratación pública y las funciones de vigilancia y control por parte de los organismos estatales competentes.

1.3 Pliegos para la contratación. *Puerta abierta a la corrupción.*

Cuando se refiere a contratos a través de licitación pública, que son quizás, los casos más sonados en el país, es necesario que la entidad contratante elabore seriamente las condiciones sobre las cuales se sustentará su proceso de contratación. La idea es que mediante la licitación pública, le entidad estatal (municipio, departamento o nación) hace públicamente una convocatoria de modo tal que en igualdad de oportunidades, todos los interesados presenten sus ofertas formalmente, y asimismo, la entidad pueda seleccionar la más favorable.

La idea, en condiciones óptimas, es que la entidad estatal haga uso de los principios y deberes que se establecen en la Ley 80/93: Transparencia, economía y responsabilidad en cuanto a principios y selección objetiva y publicidad en cuanto a deberes. Lamentablemente, el principio de transparencia se ve opacado por los intereses personales de algunos servidores públicos que convierten en todo un negocio la elaboración de los pliegos de condiciones, favoreciendo de manera directa a empresas y personas naturales para quienes los pliegos son desarrollados casi que con nombre propios, por lo cual les resulta muy fácil a la postre, ser los beneficiarios de los grandes contratos del Estado.

De manera adicional a la violación del principio de transparencia, se ha vuelto costumbre pasar por encima del principio de Economía, el cual exige contar desde el mismo momento de elaboración de los pliegos, con todas las partidas y disponibilidades presupuestales que respalden el pago oportuno al contratista y evitar así costosas demandas al Estado que normalmente terminan por desangrar las arcas del tesoro público. Igualmente, con base en este principio, se debe contar con todos los estudios y análisis previos que

sustenten la necesidad de contratar el bien o de realizar la obra en cuestión. Pero comúnmente se observa que las entidades estatales contratan obras públicas sin tener todos los diseños establecidos con anterioridad, por lo cual se realizan suspensiones en los pagos de los contratistas y se re-pagan estudios y consultorías, hechos que demuestran que se realizan los pliegos con el objeto de favorecer a alguien en particular, a sabiendas que posteriormente se puede generar una demanda contra el Estado a favor del mismo contratista que fue favorecido por los pliegos, con lo cual se constituye un círculo vicioso de nunca acabar.

1.4 Recepción de ofertas. *Evaluación y selección.*

Si bien es cierto, la recepción de las ofertas se hace de manera pública, también lo es el hecho de que con ello, no se garantiza la evaluación y selección objetiva que es uno de los deberes legales que tiene por obligación la entidad contratante. Lamentablemente, una vez se ha desarrollado el proceso de elaboración de pliegos de condiciones a favor de un oferente en particular, para éste resulta muy fácil conformar dos, tres o más empresas que aunque con razones sociales diferentes, tienen los mismos dueños, con lo cual dicha organización minimiza las posibilidades de que exista una competencia honesta ya que muchas veces, en algunas licitaciones, el 60% de las ofertas provienen de la misma empresa, asegurando con ello no solo que las condiciones de los pliegos están a su favor, sino que compiten consigo mismo, con la anuencia de algunos funcionarios de la entidad contratante, produciendo con ello una cadena de corrupción que es muy difícil de detectar por los organismos de control.

1.5 Controles existentes y posibles vacíos en el proceso.

La Constitución Colombiana prevé controles a los procesos de contratación pública, tanto anterior como posterior. A nivel de cada entidad, las

oficinas de control interno realizan el control anterior mediante la labor de asesorar al ordenador del gasto para que los procesos se desarrollen dentro de los parámetros legales existentes. Pero en este escenario es común encontrar que el alcalde es el que designe al Jefe de Control Interno, por lo cual se vicia el control ya que se generan nexos bajo los cuales es difícil hacer los controles necesarios.

Como mecanismos de control posterior, en los municipios pequeños esta labor la desarrollan los personeros municipales, y a nivel regional e incluso nacional se cuentan con las Contralorías departamentales e incluso la misma Contraloría General de la República. En este sentido, muchas veces, el número de funcionarios de estas entidades no dan abasto para revisar con minuciosidad uno a uno todos los contratos de cada una de los entes territoriales o de las entidades del estado en general, por lo cual acuden a un muestreo estadístico bajo el cual es muy común que muchos actos corruptos se queden para siempre en la impunidad.

En virtud de lo anterior, la forma más clara de evitar fraudes a través de los procesos de contratación pública es formar a todos los ciudadanos en principios de acuerdo a la Constitución, de modo tal que cuando cualquiera acceda a un cargo como servidor del estado, entienda que el dinero público es sagrado y como tal debe ser tratado.

CAPITULO 2. Fallas en el control de las obras civiles

Por causa de la falta de control a diario se conocen escándalos cada vez más vergonzosos en temas económicos relacionados con la corrupción, según el periódico El Colombiano (2010) se estima que la corrupción en 2010 le costó a la nación alrededor de 4.2 billones de pesos, cifra aproximada por la gran incertidumbre que se tiene en cuando al grado de impunidad de casos que aún no se conocen; esta cifra representa al menos la mitad de las utilidades netas de Ecopetrol durante 2010 (La República, 2010), las segunda utilidad más alta en toda su historia o las ganancias totales del sector financiero en el mismo año; esta es una estimación pero brinda una perspectiva de la magnitud y el impacto que tiene la corrupción en el país. Robert Klitgaard (2011) es un destacado profesor de la Universidad de Harvard experto en la lucha contra la corrupción quien, en su visita a Colombia en el marco de la ceremonia de sanción del estatuto anticorrupción explicó que existen dos tipos de corrupción la normal y la anormal; la primera está presente en la sociedad pero de una manera controlada, y es muy difícil erradicarla, sin embargo no lesiona el sistema económico de una manera contundente; por otro lado está la corrupción anormal, que se destaca por tener un carácter sistémico e involucra todos los actores principales de un proceso, llenándolo de vicios a lo largo de todas sus etapas; lastimosamente en Colombia la corrupción es más de tipo anormal demostrado fácilmente en los casos conocidos hasta ahora sobre la corrupción a nivel institucional, entre los que podemos encontrar al Instituto Nacional Penitenciario – INPEC, la Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE, la Superintendencia de Notariado y Registro, Fondelibertad, Departamento Administrativo de Seguridad – DAS y hasta el mismo Congreso de la República; pero la que sin duda ha tenido más difusión a través de los medios de comunicación es la relacionada con la infraestructura vial. En el caso particular de la contratación de obras se destaca la corrupción sistémica, capaz de acabar con la confianza de los ciudadanos y los inversionistas en el

gobierno, lo que limita las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, entre otras implicaciones a gran escala.

Recientemente han salido a la luz pública una serie de casos que han reflejado la lamentable situación en que se han convertido los procesos de contratación a nivel nacional, pero el que se ha tomado el primer lugar en las páginas es el caso Nule, puesto que puso en evidencia las condiciones bajo las cuales, los procesos de contratación se vuelven focos de corrupción y manipulación, por fallas estructurales en los sistemas de control e impulsados por tres catalizadores que se mencionan a continuación:

Elección popular de alcaldes y gobernadores: los alcaldes y gobernadores en Colombia se elijen a través del voto programático, de acuerdo a lo establecido en el artículo 259 de la Constitución Política (1991); en este artículo se otorga a los ciudadanos el poder de elegir sus gobernantes por su programa de gobierno, lamentablemente este poder ha sido manipulado por organizaciones casi invisibles ante la justicia ya que estas organizaciones seleccionan sus candidatos y aprovechan el alto nivel de pobreza, ignorancia electoral y la inmoralidad de los ciudadanos para intercambiar votos por regalos e incentivos, materiales de construcción o simplemente comida; así fácilmente posicionan el alcalde con unos cuantos millones de pesos de *inversión*, que a la larga son retribuidos generosamente a sus benefactores con recursos del erario o con puestos de trabajo en las entidades públicas. Los alcaldes y gobernadores son el primer eslabón de una larga cadena de corrupción en la que está atrapada la Nación, siendo este un buen inicio para la implementación de un sistema de control pertinente a las necesidades del país.

Infiltración del senado y congreso por corruptos: los organismos estatales del poder legislativo de orden superior no están exentos de la presencia de corrupción ya que al igual que con alcaldes y gobernadores, los honorables senadores y congresistas apoyan proyectos de ley junto con sus bancadas para que se conviertan en leyes, sin embargo el tema tiene un trasfondo al involucrar intereses personales y principalmente económicos que benefician a ciertos sectores, organizaciones o simplemente a sus intereses personales.

Falta de control de los procesos de contratación por parte de los ciudadanos: todos los ciudadanos como contribuyentes deben ejercer el control de los recursos que son pagados como impuestos; actualmente la falta de interés de las personas en asuntos políticos han permitido que se construyan estructuras sólidas que manipulan a su antojo los procesos para la contratación estatal y en estos momentos es un flagelo muy difícil de derrotar. Una muestra de las dificultades para ejercer control sobre los procesos de contratación de infraestructura vial es el caso del conglomerado empresarial de los Nule, este grupo empresarial es conformado por los hermanos Manuel y Miguel Nule, y su primo Guido, los dos primero son ingenieros civiles de la Universidad de los Andes y Guido es Administrador de empresas de la Universidad Javeriana; a la luz de la sociedad aparentaban ser unos muy jóvenes y prósperos empresarios, que tras quince años en el mercado y más de 35 empresas en sectores como los servicios públicos y las obras civiles, teniendo en su haber alrededor de 2000 obras civiles construidas en toda su trayectoria, se presentaban con un gran prestigio y en ese momento el dinero y la fama era su carta de presentación en todas licitaciones a las que se presentaban (La silla vacía, 2010).

Sin embargo, el 15 de diciembre de 2010 inició el declive del conglomerado, cuando en ese día se adjudicó la Ruta del Sol, el proyecto civil más importante y ambiciosos del país, ya que las inversiones son del orden de los dos mil seiscientos millones de dólares en un horizonte de seis años (Semana, 2010), la ruta del sol es un proyecto que pretende proporcionar una autopista de ocho carriles que permita viajar de Bogotá a Santa Marta en un tiempo entre ocho y diez horas (Portafolio, 2011), para este proyecto el grupo Nule no reunió las suficientes condiciones y se quedó por fuera de la licitación. Este fue el inicio de los problemas de incumplimiento en las obligaciones financieras del grupo y problemas de liquidez para sostener las concesiones que estaban ejecutando en ese momento, tal es el caso de la deuda que tenían con la DNE por 13.500 millones por un crédito destinado a la obra Bogotá – Fusagasugá y los problemas de la troncal de Transmilenio de la calle 26.

Las investigaciones posteriores determinaron que los problemas del grupo ya tenían más de dos años; los malos manejos de los anticipos de las obras habían generado un vacío presupuestal que era llenado con la consecución de nuevos anticipos, sumado a esto, las inconsistencias y la falta de registros contables del grupo, hecho que quedó en evidencia en las indagaciones que se llevaron a cabo en la liquidación de una de las empresas más importantes del conglomerado, Gas Kpital, que de acuerdo a la información financiera reportada a diciembre de 2009, en la cuenta de caja se tenían 167 millones y en realidad estaba vacía. Estas muestras permiten darse una idea de lo delicada que era la situación del grupo, aún así se le adjudicaron varios contratos para la construcción de obras civiles a lo largo y ancho del territorio Nacional (Semana, 2010).

Las fallas en los controles previo, simultáneo y posterior a los procesos de contratación dio pie a que se presentaran casos en los que tanto interventores como contratistas fueran empresas pertenecientes al mismo conglomerado; en cuanto a este caso, esta situación tiene un componente adicional que es la penetración de los organismos de control como la contraloría, otra falla de los sistemas de control existentes. Por otro lado están los vacíos judiciales que permiten a las personas sindicadas o investigadas de algún delito evadir la acción de las autoridades solicitando acilo fuera del país, argumentando que su vida se encuentra en peligro.

El controvertido caso ha sido objeto de muchas indagaciones posteriores a los hechos, lo que refuerza la idea de la figura reactiva antes que preventiva en los sistemas de control implementados a nivel estatal; en este caso esto constituye un problema fiscal ya que según análisis preliminares, los daños y perjuicios causados asciende a 850 millones de pesos (Semana, 2010), suma que no se recuperará de los bienes incautados a los miembros del grupo ya que estos bienes activos no superan el detrimento alcanzado pudiendo evitar esta pérdida si se evalúan a los contratistas y a la organización como tal de una manera más adecuada a la situación del país por medio de un

control a la gestión de sus recursos, bienes y operaciones de una forma correcta y eficientemente a través de un control previo y simultaneo ejercido por los funcionarios y servidores que ejecutan los procedimientos establecidos en sus planes de organización, normas o disposiciones y un control posterior ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor de las actividades y operaciones que en este caso sería el órgano de control institucional.

De acuerdo con el periódico el tiempo (2011) la Fiscalía pedirá cárcel para los Nule por cinco delitos:

- a. El peculado por apropiación que les imputó la Fiscalía debido a la gran suma de dinero que le deben al Estado por concepto de impuestos y anticipos en donde solo por la Calle 26, el Estado les entregó 69 mil millones de pesos.
- b. El delito de cohecho que les imputará la Fiscalía debido a las declaraciones en las que han aceptado que varios de los más representativos dirigentes de entidades del estado les han pedido el 6 por ciento de comisiones por la ejecución de algunos contratos, en donde por estos hechos ya ha habido sanciones de la justicia y se adelantan otros procesos.
- c. El delito de concierto para delinquir que les será imputado, según la Fiscalía, porque presuntamente los primos Nule montaron un conglomerado para defraudar al Estado, ya que en este caso, ellos conformaron un conglomerado de 83 empresas y participaron en más de 80 consorcios para licitar contratos, muchos de los cuales han sido incumplidos.
- d. El fraude procesal y falsedad en documento privado el cual les serán imputados por la posibilidad de que los Nule se hubieran valido de estratagemas para ganarse los contratos y, en consecuencia, hubieran hecho incurrir en error a las autoridades de

control, y por su presunto intento de desviar las investigaciones que ya tenían anteriormente por cometer los mismos delitos.

Dentro de las principales fallas de los controles que permitieron los delitos se puede mencionar en el caso del peculado por apropiación: no haber realizado un seguimiento y una interventoría real a estos proyectos de obra, en donde necesariamente, los ejecutores deberían haber demostrado ante un ente regulador, no tener ningún vínculo laboral o de consanguinidad con estas personas. En este mismo punto no se tuvo en cuenta por parte de la oficina de control interno del IDU, un control previo dirigido a revisar que se cumplieran con todos los pliegos de condiciones y que las licitaciones hicieran efectivos los términos estipulados; seguido a esto, se falló al no realizar un buen control posterior por parte de los entes reguladores del estado, con funcionarios limpios y transparentes que no se dejasen sobornar, tal como ocurrió con el contralor del momento Miguel Ángel Moralesrusi o Liliana Pardo ex directora del IDU.

El delito de cohecho es más complicado pues es una cuestión de ética, en donde la parte de control se debe más a unos principios y valores éticos y organizacionales, es otras palabras autocontrol, lo que no quiere decir que externamente no existan sistemas capaces de controlar.

Por otro lado, haciendo referencia al delito de concierto para delinquir, los procedimientos de control a cargo de los entes autorizados por parte del estado como el DAS y el CTI de la fiscalía debieron ser aplicados a identificar la procedencia de los recursos con los cuales se conformaron las empresas que hacen parte de este conglomerado, con esto se reduce la probabilidad de que sean juez y parte.

Por último, en el fraude procesal y la falsedad en documentos privados tiene gran incidencia la flexibilidad en las leyes y la normatividad que se encuentran estipuladas para la contratación estatal, amparados en esto fue que los Nule pudieron conseguir esta cantidad de contratos y adiciones a los mismos. Las fallas estructurales en la legislación solo se pueden suprimir con

una reforma al estatuto de control estatal, específicamente a la Ley 80 y la Ley 1150 de 2006, junto con todos sus decretos reglamentarios, haciendo énfasis en el establecimiento del equilibrio económico y controlando las excepciones establecidas de las cuales se desprenden las fuerzas militares, los hospitales y la figura de urgencia manifiesta, manejando de una mejor manera la figura de los adicionales de obra y la obra no prevista.

CAPITULO 3. Debilidades en el control de obras civiles públicas

3.1 Problemas con el control. (*crimen de cuello blanco*)

La corrupción siempre ha estado favorecida por la impunidad, por esto ha sido imposible detenerla, ocupar un cargo público es oportunidad de enriquecerse de manera fácil. En estos casos la ausencia de control y la aplicación de la justicia se encuentran muy cuestionadas, ya que un individuo común es juzgado, pero si se trata de un político o ciudadano acaudalado, el proceso queda en suspenso y nunca se termina de condenar a los culpables; esperemos que no pase esto con nuestros amigos Nule.

A raíz de la globalización se ha acentuado también el fenómeno de la corrupción, especialmente en la alta dirección crimen de cuello blanco, con estructuras tan complejas como las utilizadas para el lavado de activos en sus diversas modalidades” (Mantilla, 2005).

El porcentaje de las pérdidas por fraude es mayor mientras mayor es el nivel dentro de la organización de quienes lo cometen; por ello, se establece una relación inversa entre el porcentaje de personal en un determinado nivel organizacional y el porcentaje de pérdidas por fraude que provoca según como se evidencia en la figura 1.

Fuente: Association of Certified Fraud Examiners – ACFE.

Nivel de la organización	pérdida por fraude
El 10% de los ejecutivos de máximo nivel provocan el 75% de las pérdidas por fraude 10%	75%
El 30% de los agentes y jefes provocan un 20% de las pérdidas por fraude 30%	20%
El 60% de los fraudes son cometidos por empleados de nivel bajo y medio que provoca un 5% de pérdidas por fraude 60%	5%

Figura 1: Perdidas por fraude frente al nivel de la organización

3.2 Especialistas en control interno *¿Buenos controladores?*

Así las cosas, y buscando una solución al interrogante planteado al inicio de éste ensayo, todos, desde nuestros espacios de desempeño personal o laboral, debemos dejar de ser espectadores pasivos de la corrupción y pasar a ser actores protagónicos del combate a tan terrible mal; nosotros mismos, con nuestro conocimiento y ayudándonos, uniendo nuestras fuerzas podemos, si no es combatir, denunciar las irregularidades que se puedan estar cometiendo en la adjudicación y ejecución de contratos de obras civiles, ya sean en nuestros propios barrios, con nuestra comunidad o porqué no, a nivel distrital o a nivel nacional. Nosotros como especialistas en control interno tenemos varios campos de acción, siendo uno de los más importantes y relevantes la auditoría de los procesos y procedimientos; visto de ésta forma y

haciendo énfasis en la importancia de nuestra labor, debemos ser personas integra, honestas y altamente capacitadas, para desempeñar un rol activo en la lucha contra la corrupción, ya que somos uno de los profesionales llamados a detectar y combatir todas estas fuerzas oscuras.

Maldonado 2003, en referencia al perfil del auditor, señala que debe tener las siguientes características: “Excelente salud, sereno, fuerte de carácter, trabajador a presión, seguro, personalidad bien formada, culto, gran capacidad analítica y de investigación, paciente, intuitivo, perspicaz, frío y calculador, desconfiado, en el trabajo y con las personas a las cuales investiga, honesto e insobornable, objetivo e independiente, imaginativo, poseer agilidad mental, rápido en la reacción, no influenciado, ordenado, tolerante, adaptabilidad a cualquier medio. Es muy importante señalar que cualquier tipo de auditoría produce un fuerte agotamiento físico y mental al auditor, en virtud de la presión, riesgos, dificultades en la obtención de evidencia y tiempo invertido; razón por la cual, es importante que tenga sentido del humor para que no se torne una persona amargada, en su vida profesional y personal.”

CONCLUSIONES

La problemática que enfrentan los países con la corrupción en el Estado, el aumento de la pobreza, la falta de obras de infraestructura etc, son razones de suficiente peso para que los sistemas obsoletos que no permiten disponer de mejores controles en la administración del Estado sean corregidos, a través de programas de modernización y capacitación o la implementación de nuevas herramientas efectivas y eficaces, para mejorar la revisión del manejo de los recursos de nuestro país.

Ante las suposiciones y las evidencias expuestas anteriormente de actos fraudulentos, se hace más evidente una participación efectiva de la auditoría gubernamental, siendo el control interno una de las herramientas, que según nuestro análisis, puede combatir con toda esta infraestructura y este emporio de corruptos que llevan las riendas de nuestra querida Colombia, teniendo en cuenta como una de las mejores alternativas la Auditoria Forense, que viene a fortalecer las instituciones públicas, al procurar disuadir las prácticas deshonestas, promoviendo la responsabilidad y la transparencia fiscal.

Como se puede observar en su libro, Maldonado (2003) p. 9 cita que:
“La auditoria forense es el otro lado de la medalla de la labor del auditor, en procura de prevenir y estudiar hechos de corrupción. Como la mayoría de los resultados del auditor van a conocimiento de los jueces (especialmente penales), es usual el término forense. (...) Como es muy extensa la lista de hechos de corrupción conviene señalar que la auditoria forense, para profesionales con formación, debe orientarse a la investigación de actos dolosos en el nivel financiero de una empresa, el gobierno o cualquier organización que maneje recursos.”

.Este aspecto es de mucha trascendencia ya que los logros de la auditoría forense dependerán de la credibilidad de las instituciones que deben concluir el proceso.

Combatir la corrupción no es un aspecto aislado, ni responsabilidad de unos pocos, por esto deben plantearse programas nacionales de lucha contra la corrupción y comisiones de investigación.

La corrupción siempre ha estado favorecida por la impunidad, por esto ha sido imposible detenerla, ocupar un cargo público es oportunidad de enriquecerse de manera fácil. En estos casos la aplicación de la justicia se encuentra muy cuestionada, ya que un individuo común es juzgado, pero si se trata de un político o ciudadano acaudalado, el proceso queda en suspenso y nunca se termina de condenar a los culpables. Este aspecto es de mucha trascendencia en todas éstas actividades ya que los logros de la auditoría forense dependerán de la credibilidad de las instituciones que deben concluir el proceso.

REFERENCIAS

1. Maldonado, Milton. (2003) *Auditoría forense: Prevención e investigación de la corrupción financiera*.
2. Villegas Garzón Oscar. (1998) *La lucha contra la corrupción*
3. Mantilla, Alberto. (2004) *Auditoría 2004*
4. Asociación bancaria y de entidades financieras de Colombia. (1998)
5. EL COLOMBIANO. (27 marzo, 2010) *Cifras del fraude y de la corrupción*
6. Whittington Ray y Pany Kart (1999) *Auditoría, un enfoque integral*.
7. Instituto de contadores públicos autorizados de la república Dominicana ICPARD. (1997) *La corrupción gubernamental. Santo Domingo*.
8. Association of certified examiners ACFT recuperado de <http://www.CFEnet.com/>
9. La República, 2010, Ecopetrol registró utilidades en 2010 por \$8,34 billones
10. Robert Klitgaard, 2011, Ceremonia de sanción del estatuto anticorrupción. 12 de Julio 2011
11. Constitución política de Colombia. 1991. Artículo 259
12. La silla vacía, 2010, Así llegaron los primos Nule a la cima del poder
13. Revista Semana, 2010, La caída del grupo Nule

14. Portafolio, 2011, Ruta del sol, economía y transporte
15. El tiempo, 2011, Las trampas en las cuentas de los Nule
16. Senado de la República de Colombia, 2003, Ley 816
17. Presidencia de la República de Colombia, 2008, Decreto 4881
18. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2008, Decreto 066 y Decreto 2474
19. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2002, Decreto 2170
20. República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2002, Decreto 2170
21. Senado de la República de Colombia, 2000, Ley 598